

Da crise do desenvolvimentismo à hegemonia do neoliberalismo na política econômica brasileira (1980-2020)

From the crisis of developmentalism to the hegemony of neoliberalism in Brazilian economic policy (1980-2020)

Alexandre Favaro Lucchesi ^a
Marcos Henrique do Espírito Santo ^b
Jaime William de Andrade Charles ^c

Resumo: O artigo utiliza análise histórica, abordagem estruturalista e revisão crítica para investigar a evolução da política econômica brasileira entre 1980 e 2020. Examina a transição do modelo desenvolvimentista para o neoliberal, caracterizado por financeirização, privatizações e abertura comercial, e avalia como avanços sociais durante os governos do PT coexistiram com a adesão às demandas do mercado. Em três seções, explora o II PND, o impacto do neoliberalismo e a consolidação de uma política econômica ortodoxa que subordinou interesses nacionais ao capital financeiro, perpetuando desigualdades e enfraquecendo a soberania nacional.

Palavras-chave: política econômica; desenvolvimentismo; neoliberalismo; desigualdades; soberania.

Abstract: This paper employs historical analysis, a structuralist approach, and a critical review to investigate the evolution of Brazilian economic policy from 1980 to 2020. It examines the transition from the developmentalist model to the neoliberal one, characterized by financialization, privatizations, and trade liberalization, and assesses how social advancements during PT governments coexisted with adherence to market demands. In three sections, it explores the II PND, the impact of neoliberalism, and the consolidation of orthodox economic policies that subordinated national interests to financial capital, perpetuating inequalities and weakening national sovereignty.

Keywords: Economic policy; developmentalism; neoliberalism; inequalities; sovereignty

JEL Classification: O11 Macroeconomic Analyses of Economic Development

^a Professor Visitante na Universidade Federal do ABC. E-mail: alfa.lucc@gmail.com.

^b Doutor em História Econômica pela FFLCH-USP. E-mail: marcoshenriquees@gmail.com.

^c Bacharel em Ciências Econômicas pela FMU, com MBA em Controladoria e Auditoria pela Descomplica. E-mail: jaime.william@outlook.com.br.

1. Introdução

Ao longo das últimas quatro décadas, a economia política brasileira atravessou transformações profundas, marcadas pela crise do modelo desenvolvimentista e pela subsequente ascensão do neoliberalismo. Durante o período do desenvolvimentismo, que alcançou seu auge com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) na década de 1970, o Estado desempenhou um papel central na promoção da industrialização e na implementação de determinadas políticas de bem-estar social. No entanto, o modelo enfrentou desafios estruturais, como crises fiscais recorrentes, inflação elevada e o esgotamento da capacidade de financiamento estatal, culminando na crise econômica da década de 1980, conhecida como a “Década Perdida”.

A partir da década de 1990, o Brasil passou a adotar um paradigma neoliberal, em consonância com um movimento global de reestruturação econômica. As privatizações, a liberalização comercial e as reformas fiscais tornaram-se instrumentos centrais para reduzir o papel do Estado na economia e enfrentar as pressões do mercado financeiro internacional. Essas políticas, porém, não estiveram isentas de resistência. Movimentos sociais e setores políticos denunciavam as consequências sociais das medidas de austeridade, que comprometiam direitos históricos conquistados pelas classes trabalhadoras.

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder em 2003, houve expectativas de mudanças na política econômica brasileira. Nos primeiros anos, o governo conciliou estabilidade macroeconômica, com austeridade fiscal e monetária, e políticas sociais inclusivas, como o Bolsa Família e o aumento do salário mínimo. Essa estratégia resultou em crescimento econômico, redução da extrema pobreza e avanços sociais. Contudo, a crise financeira global de 2008, somada a tensões políticas e escândalos de corrupção, revelou fragilidades estruturais. O esgotamento fiscal, a polarização política e a retomada das desigualdades expuseram os limites tanto das políticas neoliberais quanto das iniciativas desenvolvimentistas. Nos últimos anos, a hegemonia da orientação ortodoxa na política econômica consolidou-se quase como um tabu, sugerindo uma capitulação dos interesses nacionais frente às demandas do capital internacional.

A metodologia utilizada no artigo combina elementos de análise histórica, abordagem estruturalista e revisão crítica da literatura. Esses métodos foram articulados para construir uma narrativa que explore a evolução da política econômica brasileira entre 1980 e 2020, enfatizando a interação entre os modelos desenvolvimentista, neoliberal e social desenvolvimentista, além de suas implicações socioeconômicas, organizando-se em três seções principais.

A primeira analisa a importância do II PND à luz de contribuições teóricas sobre a formação do modelo desenvolvimentista brasileiro. A segunda examina, a partir de uma teoria crítica ao neoliberalismo, sua difusão como orientação hegemônica na política econômica mundial e sua adaptação ao contexto brasileiro. Por fim, a terceira seção reflete sobre a supremacia da orientação ortodoxa e suas consequências para a soberania econômica do país, evidenciando os desafios e as contradições inerentes à busca por um modelo de desenvolvimento.

2. Do II PND à ascensão do neoliberalismo nos anos 1980

O processo de internacionalização dos mercados nos anos 1960 e 1970 aprofundou a inserção subordinada das economias latino-americanas no sistema capitalista global. Esse movimento foi marcado pela expansão das corporações multinacionais e pelo aumento dos fluxos de capital estrangeiro, que passaram a atuar diretamente nos setores industriais, e não apenas no comércio de bens primários.

Durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985), o Estado desempenhou um papel central na implementação desse modelo, ao viabilizar o investimento estrangeiro e criar condições para o desenvolvimento de setores estratégicos, como a infraestrutura e a indústria pesada. A política econômica do regime priorizou, no início do governo de Castello Branco (1964-1966) a modernização produtiva e a estabilidade macroeconômica, com medidas previstas no Plano de Aceleração Econômica do Governo (PAEG): i) a atração de capital externo por meio de incentivos fiscais e garantias legais; ii) o controle da inflação e a reforma do sistema financeiro e tributário, que facilitou a entrada de capital internacional; e iii) o estímulo à exportação de produtos manufaturados (Lara-Resende, 2015 [1989]).

Tal arranjo, entretanto, gerou uma integração “dependente” no mercado global, com uma transferência significativa de lucros para o exterior, ao mesmo tempo em que as desigualdades internas se intensificaram. Tal interpretação da dependência remete, em primeiro lugar, à questão organizadora de Furtado (1980) para entender os impasses e a crise do processo de industrialização no Brasil a partir da interpretação histórica e estruturalista cepalina. A questão do desenvolvimento remete à mudança controlada (Furtado, 1980, p.76), ou seja, a discussão relevante é sobre a capacidade de a sociedade ajustar os meios aos fins.

No sistema centro-periferia desenvolvido por Raúl Prebisch¹, economista argentino e uma das principais figura à frente da Cepal², é possível que a assimilação do progresso técnico se dê de forma deslocada das necessidades sociais concretas, pois o excedente apropriado pela parcela empresária da sociedade viabiliza ganhos de escala, dando acesso ao padrão de transformação do centro. É segundo esse mecanismo que “elites aculturadas” assumem o padrão de consumo do centro do sistema, configurando uma vontade política que, em nível nacional, gera o subdesenvolvimento. É o resultado da modernização de padrões de consumo e de estilos de vida em economias periféricas do sistema, que não possuem a capacidade de consumo das economias do centro, devido ao seu grau relativo de escassez de forças produtivas. A modernização generalizada de padrões de consumo para a sociedade perpetua a dependência externa, sob a forma de endividamento, e a concentração de renda (Furtado, 1974, p.88).

¹ Cf. Prebisch (1949).

² A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe é uma das cinco comissões regionais do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas. Foi criada em 1948, para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana.

Cardoso e Faletto (2004 [1967]) propõem interpretar o caso brasileiro segundo a “dependência associada”, que descreve um modelo em que o desenvolvimento econômico de países dependentes ocorre em associação com o capital internacional e as elites nacionais. Esse processo não elimina a dependência, mas a transforma, gerando crescimento econômico ao custo de uma maior subordinação estrutural. No Brasil, o capital estrangeiro não substituiu os grupos nacionais, mas se integrou a eles, principalmente no setor industrial e financeiro. O Estado atuou como mediador dessa relação, alinhando os interesses de multinacionais, elites locais e o planejamento estatal. Cardoso e Faletto (2004 [1967]) destacam que o modelo de dependência associado não poderia ter sido implementado sem um regime político autoritário. A repressão aos movimentos sociais, sindicatos e oposição política foi fundamental para conter as resistências ao aprofundamento da dependência e à concentração de riqueza. A ditadura brasileira serviu como um laboratório para políticas de controle social que asseguraram a estabilidade do modelo, promovendo o crescimento econômico sem uma redistribuição significativa. Esse autoritarismo econômico-político reforçou os laços entre o Estado e as elites econômicas nacionais e internacionais.

A justificativa ideológica para a intervenção militar foi amplamente embasada na Doutrina da Segurança Nacional (Fernandes, 2009). Essa doutrina, promovida pelos EUA no contexto da Guerra Fria, colocava o combate ao comunismo como objetivo central, interpretando qualquer movimento progressista ou popular como uma ameaça à segurança interna e regional. Assim, os militares passaram a se posicionar como guardiões da ordem e da estabilidade, legitimando sua presença no poder com o discurso de proteção contra supostos “inimigos internos” (Marques, 2003).

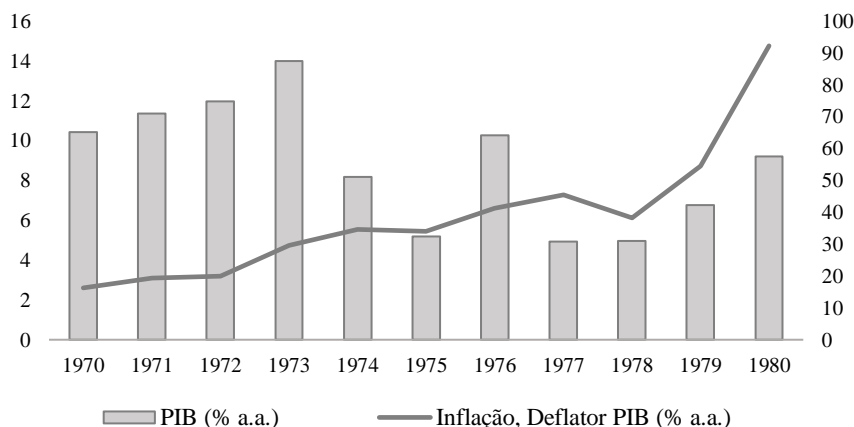
Os regimes militares estruturaram-se em torno de um Estado centralizador, onde as Forças Armadas não apenas desempenhavam funções de defesa, mas também atuavam como mediadoras dos conflitos sociais e como gestoras de políticas econômicas (Coggiola, 2014). Em muitos casos, essa gestão aprofundou a dependência econômica dos países latino-americanos em relação ao capital estrangeiro, especialmente norte-americano, consolidando economias voltadas para o mercado externo e reprimindo projetos de desenvolvimento autônomo. Nos diferentes países da América Latina, a intervenção militar redefiniu a relação entre os estados nacionais e suas sociedades. Coggiola (2014) destaca que, na América do Sul, os militares assumiram um papel preponderante na reconfiguração das instituições estatais.

Entre 1968 e 1978, a economia brasileira experimentou uma transição entre duas fases distintas, uma de intensa aceleração das taxas de crescimento industrial, identificada como “milagre econômico” (1968-1973), e outra de desaceleração econômica, que se intensificou após 1973. Essa desaceleração decorreu de mudanças no cenário internacional, como o primeiro choque do petróleo, e de desafios internos relacionados à política econômica.

Durante o “milagre econômico”, que se estendeu pelos governos de Costa e Silva (1967-1969), a Junta Governativa Provisória (1969) e Médici (1969-1974), o Brasil registrou taxas médias anuais de crescimento do PIB de 11%, conforme o gráfico 1. Esse

crescimento, conforme Macarini (2005), foi impulsionado por um modelo que se valeu da existência de capacidade ociosa no setor industrial e buscava legitimar, na dimensão política, o governo militar por meio de uma estratégia desenvolvimentista. No entanto, a crise energética global de 1973 após o choque nos preços internacionais do petróleo expôs as vulnerabilidades do modelo, sobretudo pela dependência de petróleo importado, enquanto a capacidade produtiva interna já não poderia mais crescer.

Gráfico 1: Variação do PIB (% a.a.) e Inflação (% a.a.) - 1970 a 1980



Fonte: World Development Indicators / IBGE – Elaboração própria

No governo Geisel (1974-1979), entendeu-se que o desafio político seria sustentar o ritmo de crescimento e os ganhos obtidos na década anterior e, para enfrentar essas dificuldades, optou-se por um modelo de financiamento externo, em detrimento de políticas recessivas. Essa estratégia fundamentou o II PND, lançado ao final do ano de 1974, que foi concebido para manter o crescimento econômico e equilibrar o balanço de pagamentos por meio da “poupança externa”, como destacou Batista (1987).

O II PND propôs um projeto industrial ambicioso, que priorizava setores estratégicos como insumos básicos, energia e bens de capital, com vistas a corrigir desbalanceamentos setoriais e aumentar a competitividade do país no mercado interno e externo. O plano retomava a lógica da substituição de importações, mas a inseria em um contexto de maior sofisticação produtiva e industrial. Embora o plano tenha sido responsável por avanços em setores como metalurgia, química e papel/celulose, muitos projetos não atingiram os resultados previstos. Investimentos como a Ferrovia do Aço e o Programa Nuclear foram superdimensionados, enquanto a degradação do cenário externo na segunda metade da década de 1970 revelou as limitações das expectativas dos formuladores. O crescimento foi menor que o do “milagre econômico”, e o endividamento crescente fragilizou as finanças públicas, afetando a sustentabilidade do modelo na década de 1980.

A literatura sobre o II PND oferece interpretações divergentes acerca de seus resultados e de seu papel na economia brasileira. Furtado (2002) entende que o II PND foi

uma tentativa de legitimar politicamente o regime militar por meio do crescimento econômico, porque o projeto de desenvolvimento estava atrelado a uma dinâmica de dependência externa, que reforçava as contradições estruturais da economia brasileira. O autor (ID.) critica a ausência de um projeto efetivamente autônomo e integrado às necessidades sociais do país. Já Cardoso e Faletto (2004 [1967]) destacam que o II PND reflete um padrão de dependência característico das economias periféricas, em que o financiamento externo se torna central para sustentar o crescimento. A estratégia do governo Geisel reforçava a inserção subordinada do Brasil no mercado internacional, aprofundando as contradições de uma economia dependente de capitais e tecnologias estrangeiras.

Para Castro (1985), o II PND não pode ser considerado um fracasso, pois se argumenta que o plano evitou uma reversão cíclica em 1974 e manteve taxas de crescimento significativas até o final da década, além de ter proporcionado uma modernização estrutural na economia brasileira. Castro (1985) defende que o plano foi fundamentado em grande racionalidade econômica, com o objetivo de alterar o padrão produtivo e preparar o país para competir no mercado internacional. Segundo Castro (1985), os incentivos governamentais e os financiamentos do BNDE foram essenciais para pressionar o setor privado a expandir sua capacidade de produção.

Por outro lado, Lessa (1998) critica o II PND como um projeto “megalomaniaco”, que fracassou em seu objetivo central de modernizar o padrão de desenvolvimento industrial. Lessa (1998) atribui tal insucesso à centralização do Estado, que teria dificultado a atuação do setor privado, e ao autoritarismo ineficiente do governo na execução de projetos. Lessa (1998) também destaca que, já em 1976, os desequilíbrios nas contas externas e a inflação galopante (conforme o gráfico 1) sinalizavam a falência do modelo. A dependência do financiamento externo, evidenciada pela “poupança externa”, é também tema de críticas da literatura sobre o período (Carneiro, 2002; Moraes, Bastos, 2022), sobretudo quanto ao impacto no endividamento público e na vulnerabilidade da economia brasileira às flutuações internacionais.

Apesar de avanços setoriais e modernizações pontuais, as contradições estruturais do II PND, como a centralização estatal, o endividamento crescente e a dependência externa, limitaram sua eficácia. Esse debate ressalta que o II PND, ao tentar conciliar crescimento econômico e dependência externa, acabou expondo as fragilidades do modelo econômico autoritário dos governos militares, colocando em xeque o próprio conceito de desenvolvimento, que seria retomado na literatura novo-desenvolvimentista como a fase “velha” do dirigismo do Estado brasileiro.

Portanto, o desenvolvimentismo deixou problemas em aberto e optou por caminhos contraditórios. Um desses problemas diz respeito ao âmbito produtivo-tecnológico, já que não foi capaz de dotar o país de capacitação tecnológica. A descontinuidade que caracteriza a absorção de tecnologia, ou seja, o fato de ela ser copiada dos países centrais e não ter origem endógena, faz com que a importação de bens de capital de alta tecnologia não seja complementada pela utilização da abundante mão de obra existente, de modo que um grande contingente é incorporado ao processo produtivo com baixa produtividade e a

tecnologia não é plenamente absorvida. Essa dinâmica implica em efeitos negativos sobre o emprego e em ausência de autonomia tecnológica, o que conforma o eixo centro-periferia pelo âmbito da assimetria e não reduz a heterogeneidade social. Assim, uma das principais características do período do desenvolvimentismo foi a incapacidade de construir um arcabouço de desenvolvimento tecnológico autônomo, e sim a manutenção de um perfil tecnológico dependente das mudanças no centro e estruturalmente atrasado, incapaz de responder ao dinamismo mundial, o que acarreta perda de competitividade (Prebisch, 1949; Furtado, 1959).

O desenvolvimentismo também deixou como herança a má distribuição de renda, favorecendo elites que desfrutavam do progresso técnico, enquanto restringia o dinamismo econômico. A má distribuição não impede o crescimento, mas reduz sua velocidade, pois limita a massificação do consumo e a competitividade externa. Com melhor distribuição, alguns setores poderiam expandir a produção e tornar a economia mais dinâmica (Carneiro, 2002). Além disso, o período largou uma enorme dívida externa, fator central do estrangulamento econômico nos anos 1980 (Cruz, 1984). O II PND, baseado no papel indutor do Estado e no financiamento externo, agravou essa dívida, já que o sistema financeiro nacional não criou mecanismos de crédito de longo prazo. A dívida, contraída sob taxas de juros flutuantes, foi amplificada pelo choque de juros de 1979, encarecendo abruptamente os custos. Esse cenário subordinou as políticas econômicas dos anos 1980 à obtenção de superávits comerciais, desconsiderando necessidades internas (Angelico; Lucchesi, 2017). Assim, a falta de financiamento interno e as condições internacionais adversas expuseram as fragilidades do modelo econômico. Mesmo sem um déficit comercial expressivo, a dívida adquiriu caráter financeiro, revelando a vulnerabilidade estrutural do Brasil e os limites do desenvolvimentismo frente às demandas globais.

3. Construindo a hegemonia neoliberal

O período desenvolvimentista da economia brasileira, que abrangeu principalmente as décadas de 1950 a 1980, foi caracterizado por uma forte intervenção do Estado na economia, com políticas voltadas para a industrialização e o crescimento econômico. Durante esse período, o Estado desempenhou um papel central na promoção do desenvolvimento industrial por meio de subsídios, proteção tarifária, investimentos em infraestrutura e empresas estatais. No entanto, esse modelo enfrentou uma série de desafios e críticas ao longo do tempo. A partir dos anos 1970, a economia brasileira começou a enfrentar problemas como inflação elevada, endividamento externo crescente e baixo crescimento econômico, levando a crises econômicas e instabilidade política.

De acordo com Malta *et al.* (2011), as transições históricas entre modelos econômicos geraram implicações para o desenvolvimento brasileiro na medida em que o desenvolvimentismo e o neoliberalismo exacerbaram uma crescente tensão nos anos 1970. O período ficou marcado pela crise do modelo erguido pós-II Guerra Mundial sob consenso keynesiano. O Estado de bem-estar social, a intervenção por meio de políticas econômicas anticíclicas e as organizações da classe trabalhadora tornaram-se os alvos de referência,

inclusive sendo responsabilizados pela estagnação vivida globalmente. O período ficou marcado por uma onda conservadora que varreu a Europa (ao norte), com exceção de alguns poucos países que não se renderam apenas num primeiro momento, mas que mais cedo ou mais tarde acabaram sendo envolvidos pela dinâmica global.

O neoliberalismo como corrente filosófica restringiu-se a pequenos círculos de pouca influência no debate público no imediato pós Segunda Guerra Mundial. No entanto, os eventos ocorridos entre o fim dos anos 1960 e início da década seguinte foram responsáveis pelo resgate dessas ideias. A estagflação nas economias desenvolvidas revelava nos anos 1970 uma crise de caráter estrutural no sistema capitalista e de longa duração. Com isso, abriu-se uma nova fase no processo de acumulação de capital, onde as rédeas impostas na era de ouro foram retiradas.

Harvey (2008) aponta o período de 1978 a 1980 como decisivo para a ascensão do neoliberalismo, destacando a chegada de Thatcher e Reagan ao poder, a abertura comercial e as reformas de Deng Xiaoping como fatores que transformaram o capitalismo em uma força ainda mais global. Harvey (2008) argumenta que a neoliberalização foi um projeto de restauração do poder da classe dominante, uma visão apoiada por Chesnais (1996). A crise de acumulação de capital levou a uma reconfiguração do processo de acumulação, centrado na esfera financeira, com políticas que atacaram o trabalho organizado e favoreceram grandes empresários, especialmente nos EUA e no Reino Unido (Espírito Santo, 2024).

O neoliberalismo, segundo Dardot e Laval (2016, p.17), vai além de uma ideologia ou política econômica, sendo definido por sua “racionalidade”. Sua principal característica é a “generalização da concorrência como norma de conduta” e a “empresa como modelo de subjetivação”. O discurso neoliberal promove crenças como a do *self-made-man*, que não apenas enfraquecem os vínculos de solidariedade que sustentavam o Estado de bem-estar, mas também transferem aos indivíduos a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso. A ênfase passou a ser no desejo individual pela riqueza e no apreço pelo trabalho árduo, ao invés condições globais de acumulação. Desde os anos 1970, tornou-se comum uma crítica moral ao Estado interventor e seus benefícios sociais, argumentando que a proteção social destrói valores essenciais para o funcionamento do capitalismo.

Por outro lado, o aumento do desemprego e o envelhecimento da população fizeram aumentar as pressões pelos gastos sociais, produzindo um movimento inverso àquele pretendido pelas políticas neoliberais. Não que houvesse aumento do gasto com estas políticas, mas a queda não foi tão vertiginosa quanto a pretendida. Adicionalmente, o processo de financeirização da economia capitalista pressionava por mais espaços de acumulação, utilizando-se do Estado e, portanto, da dívida pública, como salvaguarda para proteção da riqueza de uma pequena fatia da sociedade, ampliando ainda mais os gastos públicos.

A hegemonia norte-americana construída no imediato pós-guerra, calcada no poder industrial e militar, viu ressurgir ao longo deste período potências como Alemanha e Japão, com capacidade não apenas de disputar o mercado global, mas também de questionar a supremacia dos EUA e de sua moeda. Refletindo esse movimento, os saldos do balanço de

pagamentos daquele país passaram a apresentar, de maneira cada vez mais expressiva, o déficit comercial, resultado da ampliação das industrializações ao redor do mundo, inclusive na periferia (Belluzzo, 1995).

O começo da década de 1970 foi marcado também pelo esfacelamento dos pactos construídos com o fim da guerra, cujo objetivo primordial era a reconstrução do capitalismo global. Nesse sentido, Bretton Woods representou um passo importante na reconstrução do sistema financeiro e internacional, além da construção de instituições multilaterais como Banco Mundial e FMI³. Em 1971, todavia, as pressões sobre o dólar já se mostravam intensas, o que obrigou Richard Nixon a suspender a conversibilidade do dólar em ouro. “Em 1973 o sistema de paridades fixas, mas ajustáveis, de Bretton Woods foi substituído por um sistema de flutuações sujas” (Belluzzo, 1995, p.14).

Com isso, a moeda de referência mundial perdia o lastro e passava a ser emitida com base na confiança, por sua vez, apoiada na força do império estadunidense. Em complemento, Belluzzo (1995) destaca que a oferta excessiva de dólares, resultado da ampliação dos déficits em balanço de pagamentos, era o que tornava os EUA incapaz de sustentar o papel do dólar como moeda-padrão. “Foi, aliás, sob o signo da desorganização financeira e monetária global que se deu a formidável expansão do circuito financeiro ‘internacionalizado’, nos anos 1970” (Belluzzo, 1995, p.15).

As regulamentações impostas logo após a guerra começavam a cair uma a uma, num momento em que a liquidez internacional, derivada do processo de reciclagem dos petrodólares, pressionava os Estados por mais liberdade. O rompimento do padrão dólar-ouro produziu a imediata desvalorização da moeda norte-americana e o surgimento de tensões inflacionárias na economia dos EUA, o que culminou na perda de credibilidade do dólar. Em resposta a este movimento, a elevação da taxa de juros pelo FED em 1979, atuou como contrapartida, garantindo ao dólar sua função de reserva internacional.

Belluzzo (1995) argumenta ainda que a década de 1980 foi marcada por profunda instabilidade financeira decorrente, principalmente, das amplas flutuações nas taxas de câmbio. Essas flutuações, por sua vez, foram acompanhadas pela volatilidade das taxas de juros (*carry trade*). “É neste ambiente de instabilidade financeira e ‘descentralização’ do sistema monetário internacional que ocorrem as transformações financeiras conhecidas pelas designações genéricas de globalização, desregulamentação e securitização.” (Belluzzo, 1995, p.16).

A crise do modelo erigido no pós-guerra, portanto, representou mais do que algumas mudanças pontuais ou simples orientações de política macroeconômica, mas significou uma mudança estrutural no próprio modelo de acumulação de capital, que passou a ser dirigido pela fração bancário-financeira do capital. Os mercados financeiros conquistaram os espaços de decisão dentro dos Estados Nacionais, deslocando a fração produtiva para um plano subordinado na disputa pelo aparelho político.

³ Sobre o debate entre Keynes e Dexter White, com o primeiro representando os interesses do Reino Unido e, o segundo, o dos EUA, ver (Carvalho, 2004).

3.1. A inserção brasileira subordinada

No início dos anos 1980, o Brasil passou a adotar políticas neoliberais como resposta a esses desafios. Essa transição para políticas neoliberais no Brasil foi impulsionada por uma série de fatores, incluindo as pressões externas de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que condicionavam empréstimos e assistência financeira à adoção de reformas neoliberais. Além disso, havia um consenso crescente entre alguns setores da elite econômica e política brasileira de que o modelo desenvolvimentista havia se esgotado e que era necessário adotar uma abordagem mais liberal para promover o crescimento econômico e a estabilidade (Malan, 2018; Franco, 1998).

A inflação crônica vivida há décadas no país e o descontrole das contas públicas foram os principais alvos do Plano Real, introduzido a partir de julho de 1994, cujo objetivo primordial era recuperar a confiança dos investidores na economia brasileira. Dotado de um diagnóstico específico sobre os principais problemas do país, o plano teve grande impacto na sociedade e na opinião pública, especialmente após derrubar a inflação para níveis até então impensáveis. Com esse resultado, os economistas em torno do Real ganharam destaque, sendo importantes atores na manifestação de ideias “modernizantes”, contra um passado de inflação elevada, empresas públicas ineficientes e Estado inchado.

O Plano Real foi o mais bem sucedido no que diz respeito à contenção da crônica inflação. Desde a segunda metade da década de 1980, o Brasil introduziu diversos planos de estabilização com diferentes diagnósticos e ferramentas, sendo que o congelamento de preços foi uma estratégia bastante utilizada. A equipe liderada por Fernando Henrique Cardoso (FHC), todavia, não se utilizou de tal expediente, além de concentrar esforços, na primeira fase do plano, na questão fiscal. O Programa de Ação Imediata, instituído ainda sob presidência de Itamar Franco, concluía que a fonte dos problemas macroeconômicos, inclusive da alta inflação, era o desarranjo das contas públicas em todos os níveis de governo.

Pode-se dizer que, embora tenha dado seus primeiros passos ainda nos anos 1980⁴, a financeirização da economia brasileira ganhou forte impulso no contexto do Plano Real. O vínculo da nova moeda com o dólar impôs uma sobrevalorização cambial como resultado da estratégia de âncora, usada para dar credibilidade à nova moeda. Adicionalmente, como reflexo de tal política, os juros básicos da economia (Selic) tiveram que ser elevados em níveis estratosféricos. Nesse contexto, a taxa de juros oferece uma salvaguarda contra expectativa de desvalorização da moeda, além do risco de operação em um país que há poucos anos havia decretado a moratória na dívida externa (Espírito Santo, 2024). Assim, a partir dos anos 1980 e ao longo da década de 1990, o Brasil implementou uma série de reformas neoliberais, incluindo a abertura comercial, a privatização de empresas estatais, a

⁴ Em 1987 foi aprovada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a resolução 1.289 que iniciou a abertura do mercado financeiro nacional.

desregulamentação de setores-chave da economia e a adoção de políticas de austeridade fiscal.

A década de 1990, marcada pela integração dos países latino-americanos à chamada “globalização financeira”, trouxe desafios significativos. Durante esse período, políticas de liberalização econômica, como a adoção de âncoras cambiais, limitaram a autonomia da política monetária ao vinculá-la à quantidade de reservas internacionais em dólares. Esse contexto também refletiu a crescente influência de interesses externos sobre a gestão macroeconômica, com países como Brasil, México e Argentina sendo submetidos a intensos ajustes fiscais. Embora as trajetórias desses países apresentassem variações no grau de abertura econômica, os ajustes frequentemente comprometeram as condições necessárias para um crescimento sustentável, evidenciando a complexidade de alinhar reformas econômicas a estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

A gestão da política macroeconômica, neste caso, é decisiva para atrair e rentabilizar o capital externo. O principal mecanismo utilizado é a taxa de juros, que possibilita ganhos sem grandes esforços, utilizando-se dos recursos de toda sociedade. A capacidade de financiamento dos déficits externos, consequência da crescente saída de capitais pela balança de serviços e rendas a partir dos anos 1990, quase sempre é muito complexa, pois, por um lado, depende de que a quantidade de investimento direto externo seja superior ao tamanho da dívida. De outro, depende da conjuntura externa, ou melhor, da disponibilidade dos países desenvolvidos em continuar financiando os países periféricos (Camara; Salama, 2005).

Em resumo, o grau de vulnerabilidade externa de países como o Brasil aumentou ainda mais com a desregulamentação financeira, seja por conta da instabilidade econômica mundial que exige a fuga de capitais em busca de governos com políticas “críveis” do ponto de vista neoliberal. Ou, pela adoção de políticas macroeconômicas necessárias à manutenção destes interesses. A ideia de credibilidade dos governos ganha maior relevância para o arcabouço teórico e ideológico do pensamento neoliberal traduzido pela técnica econômica do *mainstream*. O monetarismo de Milton Friedman e da Escola de Chicago se impunham como uma nova versão dominante da teoria econômica, onde regras críveis e limites à discricionariedade dos governos eram o pilar central. (Espírito Santo, 2024).

A Carta ao Povo Brasileiro assinada por Lula em junho de 2002 demonstrava que o PT estava disposto a finalmente ceder aos apelos pela responsabilidade fiscal a qualquer custo. A escolha de Antônio Palocci e Henrique Meirelles para os postos chave da economia a partir de 2003 não deixaram dúvidas a respeito de quais seriam os caminhos escolhidos. Antes mesmo de assumir o cargo de presidente da República, Lula já havia sido motivo de escrutínio dos mercados financeiros e de seus principais porta-vozes. O resultado das urnas gerou um considerável pânico financeiro nos mercados, que estavam apreensivos quanto ao futuro econômico do país, principalmente se as promessas de continuidade da política econômica seriam mantidas.

Adicionalmente, o país enfrentava problemas como o retorno da inflação a patamares elevados, a dívida externa significativa e o baixo crescimento econômico. Muitos temiam

que as políticas do governo Lula pudessem piorar ainda mais a situação, causando uma crise financeira ainda mais profunda. Expressão deste pânico foi a explosão do chamado risco-país, medido pelo indicador EMBI+ (Emerging Markets Bond Index Plus) que, em linhas gerais, estima o retorno dos títulos emitidos pelos governos de países emergentes em comparação com os títulos do Tesouro dos EUA.

Num primeiro momento, surpreendendo muitos observadores, não apenas foram mantidos os fundamentos do modelo neoliberal dependente, mas também foram aprofundados alguns aspectos desse modelo. A equipe econômica, alinhada aos interesses do mercado financeiro não interferiu nos princípios legados pelo governo anterior, incluindo a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal, o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a flexibilização do mercado de trabalho e a desindexação dos salários (Boito Jr., 2012).

3.2. Desenvolvimentismo ou capitulação?

Com as crises financeiras dos anos 1990, culminando no ataque sobre o Real em 1999, as políticas de abertura e desregulamentação excessivas passaram a ser colocadas em xeque. Apesar da proteção midiática da agenda neoliberal, os efeitos deletérios sobre o crescimento, emprego e a renda dos trabalhadores forçou uma mudança política em favor dos interesses desta classe. Os governos petistas se iniciaram, portanto, reféns de uma agenda criticada pelo partido desde sua fundação, mas que ao mesmo tempo servia como o cimento que solidificava o pacto entre as frações da classe dominante dentro do Estado brasileiro (Espírito Santo, 2024).

Os desafios colocados no início dos anos 2000 envolviam, de um lado, retomar a geração de emprego, controlar a inflação que voltava a sair do controle, equilibrar as contas externas com alta volatilidade diante da eleição de Lula e, ao mesmo tempo, garantir os fundamentos macroeconômicos da alta finança desregulada, especialmente o recém introduzido Tripé Macroeconômico.

Sem o compromisso claro com essa agenda, pode-se imaginar que Lula não teria sequer subido a rampa do Planalto e, certamente não teria tido a oportunidade de promover políticas importantes que reativaram a demanda doméstica, reduziram as desigualdades de renda, ainda que superficialmente e reposicionaram a imagem do Brasil no exterior. Não se trata do objeto deste artigo uma análise conjuntural de todas as medidas adotadas nos governos Lula e Dilma Rousseff, mas apenas as interpretações teóricas adotadas no debate público ao longo deste período de mais de uma década.

Frente a um crescimento mais robusto da economia, queda no desemprego e redução nos índices de desigualdade, autores como Bresser-Pereira (2004), Sicsú, Paula e Michel (2007), Oreiro (2012) e Oreiro e Marconi (2016) propuseram uma reflexão sobre os caminhos para o desenvolvimento econômico no contexto contemporâneo nos países periféricos. Bresser-Pereira, economista e ex-ministro da Fazenda, é um dos principais nomes da teoria do desenvolvimentismo no Brasil, e apresenta uma visão crítica às

abordagens convencionais de desenvolvimento, como o neoliberalismo e o keynesianismo, propondo uma terceira via que ele denomina “novo desenvolvimentismo”.

A proposta central é que os países em desenvolvimento, como o Brasil, necessitam de uma estratégia econômica que combine políticas de mercado com uma forte presença do Estado, que desempenha um papel regulador e orientador do crescimento. Para Bresser-Pereira (2004) e Oreiro (2012), a globalização e a crescente liberalização econômica das últimas décadas geraram desequilíbrios e crises que prejudicam as economias periféricas, muitas vezes forçando esses países a seguirem modelos que não atendem às suas especificidades.

Em oposição ao modelo neoliberal, que defende a mínima intervenção do Estado na economia, e ao keynesianismo tradicional, que enfatiza o papel do Estado apenas para estimular a demanda agregada, o novo desenvolvimentismo propõe uma maior integração entre o mercado global e as economias locais, mas sempre com políticas públicas que incentivem o desenvolvimento industrial, a inovação e a redução das desigualdades.

Bresser-Pereira (2018) realiza uma crítica contundente ao neoliberalismo, que, segundo ele, impôs aos países em desenvolvimento uma agenda de desregulamentação e privatização que beneficiou as economias centrais, mas não permitiu um desenvolvimento sustentável para as economias periféricas.

O novo desenvolvimentismo se concentra na taxa de câmbio e nas contas externas do país, áreas da teoria econômica que foram pouco exploradas até então, e talvez por isso tenha avançado consideravelmente nesse campo. A taxa de câmbio é relevante não apenas para definir as importações e exportações, mas é crucial também para a determinar a inflação e influencia diretamente o investimento, a poupança e, consequentemente, o desenvolvimento econômico.

Comumente, afirma-se que a taxa de câmbio pode ser fixada e administrada, ou então ser flutuante e impossível de ser controlada. Essa visão é frequentemente associada às moedas de reserva, como o dólar, que, por sua natureza, são difíceis de administrar. No entanto, para os países em desenvolvimento, é tanto mais viável quanto essencial adotar uma política cambial que neutralize a tendência à sobrevalorização cíclica e crônica da moeda (Bresser-Pereira, 2018, p.6).

A proposta novo-desenvolvimentista para enfrentar os problemas do capitalismo é a criação de um Estado capaz de regular a economia, que deve contar com um mercado robusto e um sistema financeiro eficiente – ou seja, um sistema voltado para o financiamento da produção e não para a especulação. Para alcançar isso, é fundamental não apenas buscar formas inteligentes de ação estatal que complementem a iniciativa privada, mas também garantir as condições necessárias para que o Estado exerça suas funções de maneira mais eficaz – o que pode exigir uma “reforma da gestão pública”. O objetivo é adotar uma gestão pública que se aproxime das práticas do setor privado, conferindo maior autonomia e responsabilidade aos gestores, tornando-os mais responsáveis perante a sociedade (Sicsú, Paula e Michel, 2007).

O novo-desenvolvimentismo, advogado por muitos economistas heterodoxos, não deixa de ser criticado pelo campo da esquerda, como no caso de Castelo (2012). Segundo

o autor, atualmente, o novo desenvolvimentismo reduz as lutas de classe ao controle das políticas externa, econômica e social, visando uma transição lenta e gradual do neoliberalismo para uma quarta fase do desenvolvimentismo. A grande política, portanto, perde seu potencial transformador, substituída por uma gestão técnica dos recursos orçamentários, como se a distribuição da riqueza nacional e a apropriação da mais-valia não fossem questões relacionadas à organização e ao poder das classes sociais, conforme defendido pela economia política clássica e pela crítica à economia política.

Em vez de confronto e dissenso, o novo desenvolvimentismo entra como uma força auxiliar e subalterna no atual bloco de poder, já que a máquina estatal continua sob o controle dos intelectuais do social-liberalismo, presentes no Banco Central, Ministério do Planejamento e Tesouro Nacional, que ainda sustentam o Consenso de Washington, agora mediado por algumas medidas do pós-Consenso – como o superávit primário (que exclui do cálculo os investimentos das estatais e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, além de aportar bilhões de reais do Tesouro Nacional no BNDES), o câmbio flutuante (com intervenções no mercado cambial para estimular exportações e manter superávits na balança comercial) e as metas inflacionárias (com foco no teto, e não mais no centro das metas) (Castelo, 2012).

Na mesma direção, Sampaio Jr. (2012) mais do que representar uma nova tendência do pensamento econômico com potencial para se expandir e resistir ao tempo, o neodesenvolvimentismo está fortemente relacionado às intrigas e disputas internas entre duas facções que competem pelo controle da política econômica no país: a monetarista – aliada do neoliberalismo – e a autodenominada “desenvolvimentista” – ala da ordem.

Um fenômeno semelhante já havia se manifestado no primeiro governo de FHC, quando as diretrizes do Banco Central, sob a liderança de Gustavo Franco, opunham-se às políticas do BNDES, influenciado pelos irmãos Mendonça de Barros⁵. Naquele momento, o confronto acabou por ser infrutífero, pois o choque entre teoria e prática era evidente. A crise cambial e a subsequente intervenção do FMI expuseram de maneira clara a impotência do Estado brasileiro diante das imposições do capital financeiro.

O neodesenvolvimentismo, de acordo com Sampaio Jr. (2012), surge como uma expressão teórica de um momento de modesta recuperação econômica no Brasil, após décadas de estagnação e arrocho salarial. Esse período é marcado por uma leve melhoria na distribuição de renda, aumento do consumo financiado pelo endividamento das famílias e certa resiliência diante da crise mundial, criando a ilusão de um ciclo de desenvolvimento. Ainda de acordo com Sampaio Jr. (2012), os economistas que defendem o neodesenvolvimentismo buscam uma terceira via, que evite tanto os problemas do

⁵ Conforme Martines Belieiro Jr. (2008), emergiram divergências significativas entre Franco, presidente do Banco Central, e os irmãos Mendonça de Barros – Luiz Carlos, Ministro das Comunicações, e José Roberto, Secretário de Política Econômica. Enquanto o BCB priorizava a estabilidade de preços e a atração de capital estrangeiro, o BNDES enfatizava a necessidade de investimentos para impulsionar o desenvolvimento econômico e reduzir desigualdades, dualidade que gerou debates sobre a eficácia e a sustentabilidade das políticas adotadas durante o governo FHC.

neoliberalismo – como a cumplicidade com o rentismo – quanto as falhas do antigo desenvolvimentismo, como o nacionalismo ultrapassado e o populismo fiscal.

O embate entre as duas principais correntes no debate público se intensificou com a chegada de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda em 2006 e a força de Henrique Meirelles como mais longo presidente do Banco Central, Henrique Meirelles. A presença dominante da ortodoxia monetarista nos governos Lula contribuiu para a manutenção de taxas de juros reais elevadas (acima de 5% a.a. em toda a década) e para que os resultados primários do setor público atingissem os maiores níveis da série histórica.

Pressionado pela retórica do país à beira do precipício caso medidas de austeridade não fossem imediatamente adotadas, o Brasil realizou metas de superávit primário acima das exigidas pelo FMI à época (4,25% contra 3,75% do PIB). No primeiro mandato de Lula (2003-2006), já havia discussões a respeito dos rumos tomados pela política econômica na direção dos últimos anos de FHC e Malan, quando o principal argumento para continuidade adotada por Palocci e Meirelles era a gravidade do quadro econômico. Naquele momento, Carvalho (2004) assinalava as características do neoliberalismo presentes na orientação do governo e como eram prejudiciais a uma trajetória sustentada de crescimento econômico e de progresso social.

Embora tenha havido avanços sociais, como os programas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família, o modelo econômico adotado pelo PT não enfrentou de maneira eficaz a desigualdade estrutural do país, o que contribuiu para sua continuidade ou até mesmo agravamento ao longo dos anos. Paralelamente às questões sociais, mantiveram-se as políticas de privatização e o incentivo às parcerias público-privadas em setores estratégicos da economia, dentro de um arcabouço de política econômica ortodoxa.

Apesar do discurso em contrário, medidas de austeridade fiscal, controle da inflação e manutenção de superávits primários foram adotadas, em sintonia com princípios neoliberais. Além disso, o processo de financeirização, que vai além do simples aumento do setor financeiro em detrimento da produção real, aprofundou a lógica contemporânea de acumulação sob grandes corporações, estreitamente ligadas a organizações estatais e paraestatais. Ou seja, durante os governos petistas, influenciadas, em parte, por políticas neoliberais, as práticas do setor financeiro avançaram, revelando o poder desses grupos em influenciar o orçamento público.

As políticas econômicas que não questionaram profundamente os princípios neoliberais, como a manutenção da estabilidade macroeconômica e a continuidade das políticas fiscais conservadoras, refletem um pragmatismo político adotado pelo PT para conciliar suas políticas sociais com as exigências do mercado financeiro e das elites econômicas. Isso levou o partido a adotar políticas econômicas moderadas, em vez de uma agenda radical de transformação social. Consequentemente, os governos petistas contribuíram para a consolidação de uma nova hegemonia política no Brasil, na qual o neoliberalismo foi internalizado como senso comum, tanto pela esquerda quanto pela direita. Assim, o PT ajudou a reforçar a hegemonia neoliberal ao não questionar suas premissas e práticas de forma mais profunda (Espírito Santo, 2024).

É importante destacar que existem divergências nas interpretações sobre o impacto do neoliberalismo durante os governos do PT, que não são abordadas aqui para não desviar do foco deste trabalho. A complexidade política das administrações petistas reforça a tese de Singer (2012), que aponta um reformismo gradual em um pacto político conservador. A ascensão do PT ao poder gerou expectativas de mudanças significativas na política econômica, especialmente em relação ao tripé macroeconômico. No entanto, ao longo dos anos, o partido se distanciou de suas raízes ideológicas, adotando políticas neoliberais que, em alguns aspectos, foram até mais profundas que as de seus antecessores, como no caso da política fiscal.

A adesão do PT ao neoliberalismo teve diversas implicações e consequências negativas para o país. Primeiramente, contribuiu para o modelo econômico predatório e de baixa complexidade, liderado pelo agronegócio e sua política extrativista, garantindo a concentração de renda no topo da pirâmide, apesar da relativa melhoria nas condições dos grupos mais vulneráveis devido às políticas de transferência de renda. Além disso, a ênfase na estabilidade econômica, em detrimento do crescimento e desenvolvimento sustentável, limitou as oportunidades de inclusão social e redução da pobreza (Espírito Santo, 2024).

4. O tabu econômico

A questão fiscal assumiu relevância no contexto do Plano Real, pois, de um lado, era tida como excessivamente frouxa e, dentro do arcabouço monetarista, responsável pela alimentação da inflação; e, por outro, em função do quadro mais amplo de mudanças ideológicas no que diz respeito à redução do Estado. Metas de inflação, superávit primário das contas públicas e flutuação livre da taxa de câmbio, permitindo a intensificação do fluxo de capitais, passaram a ser o mantra da macroeconomia brasileira.

Foi na crise do Plano Real, todavia, sob forte impacto do novo consenso macroeconômico e da ideologia neoliberal, que o Brasil passou a adotar um regime de política econômica cuja missão central e, aparentemente única, era o combate à inflação. A ideia de que os “fundamentos” macroeconômicos precisam estar ajustados antes da volta do crescimento tornou-se mantra entre os economistas ortodoxos e a mídia especializada. O controle das contas públicas, a redução da inflação, a abertura da economia, a redução dos controles e regulamentos, dos mercados financeiros ao mercado de trabalho, transformaram-se na resposta única para a retomada do crescimento, aqui confundido com desenvolvimento, de longo prazo.

Para tanto, foi criado um forte arcabouço institucional que compreendeu, entre outras medidas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e as metas de superávit primário, cujo objetivo era impedir que o gasto público excessivo comprometesse os esforços da política monetária. A ideologia neoliberal, acompanhada das prescrições de política econômica ortodoxas, transformou o interesse individual dos mercados desregulados em interesse coletivo, fazendo a sociedade se responsabilizar pelo excesso de

gastos públicos que, segundo a teoria dominante, no longo prazo se transformaria em mais inflação e menos crescimento.

Com isso, tornou-se lugar comum aos comentaristas de economia a analogia da macroeconomia com a economia doméstica. Segundo o raciocínio, o Estado, assim como uma empresa ou como uma dona de casa, não deve gastar mais do que arrecada, sob pena de colapsar financeiramente. Tal observação ignora não apenas a dinâmica macroeconômica em sentido oposto à microeconômica, como ainda reduz o Estado a mais um agente econômico qualquer, que pela lógica individual tem as mesmas capacidades que firmas e famílias. O simplório raciocínio ignora, por exemplo, o monopólio estatal sob emissão de moeda fiduciária ou mesmo sua capacidade militar para garantir matérias primas essenciais em todos os cantos do mundo (Espírito Santo, 2024).

No período mais recente, aproveitando-se de uma grave crise política e social na qual um golpe de Estado foi dado com amplo apoio das instituições “democráticas”, a ortodoxia dominante impôs mais uma barreira à expansão do gasto público. A Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como “Teto de Gastos”, sob o espírito da Escola de Chicago e suas regras de política econômica acima dos interesses coletivos, impôs uma verdadeira camisa de força ao gasto público. Congelando investimentos públicos em educação e saúde por duas décadas, o teto foi defendido pela ortodoxia econômica como a tábua de salvação.

A inviabilidade da medida a longo prazo, observada antes mesmo de sua aprovação, foi confirmada ao longo do governo liderado por Jair Bolsonaro e suas medidas conhecidas como “PEC fura teto”. De maneira sistemática e sem o mesmo alarde da ocasião em que foi aprovada, o teto ruiu. No entanto, a aprovação dos mercados em relação ao próximo governo escolhido já estaria vinculada à apresentação de uma nova “âncora fiscal⁶” que, entre outras coisas, garantisse o estrangulamento das despesas discricionárias mantendo livres os recursos financeiros que alimentam a dívida pública.

A última década no Brasil foi marcada pela intensificação da crise, tanto econômica como política e social. No campo teórico, os economistas do mainstream, em boa medida ligados ao sistema financeiro, continuam a insistir nas prescrições de política econômica do Novo Consenso Macroeconômico que dominaram a academia desde os anos 1990. Santos (2011) observa, porém, que a crise de 2008 produziu uma inflexão na teoria dominante, ao menos no plano internacional. Segundo Santos (2011) o autor, a crise do subprime representa um momento importante de mudança teórica com retomada da política fiscal. Nesse mesmo sentido, até o FMI (2016) reconheceu, em partes, os excessos do ajuste fiscal sobre países que tiveram sua situação deteriorada após a austeridade imposta. Em um pequeno artigo de 2016 intitulado “Neoliberalism: Oversold?” três economistas do órgão multilateral observam:

⁶ Sobre essa expressão veiculada aos quatro cantos, Paulani (2021) atribuiu a ideia de “terraplanismo econômico”, pois, segundo a autora, não faz sentido a utilização do termo “âncora” para a política fiscal, tendo em vista que a expressão é comumente utilizada para se referir a preços e foi bastante comum no período de estabilização inflacionária.

Instead of delivering growth, some neoliberal policies have increased inequality, in turn jeopardizing durable expansion. Milton Friedman in 1982 hailed Chile as an “economic miracle.” Nearly a decade earlier, Chile had turned to policies that have since been widely emulated across the globe. The neoliberal agenda – a label used more by critics than by the architects of the policies – rests on two main planks. The first is increased competition – achieved through deregulation and the opening up of domestic markets, including financial markets, to foreign competition. The second is a smaller role for the state, achieved through privatization and limits on the ability of governments to run fiscal deficits and accumulate debt. (OSTRY, LOUGANI e FURCERI, 2016, p.38 – grifo dos autores)

Nos últimos anos, especialmente a partir de 2016 no Brasil, economistas do campo heterodoxo, em particular aqueles que baseiam nos autores pós-keynesianos, têm produzido uma crítica consistente aos argumentos da ortodoxia neoclássica. Destaca-se, entre outros, os trabalhos recentes do economista André Lara Resende, membro da equipe que elaborou o Plano Real e que demonstra o esforço de alterar paradigmas. “A facilidade com que os economistas sempre se dispuseram a negar as evidências para preservar a tese é um triste atestado de que, ao contrário do que pretendem, são mais ideólogos do que cientistas” (Lara-Resende, 2020, p.15-16).

Nos anos de 2014 e 2015, o Brasil produziu déficits primários da ordem de 0,6 e 1,9% do PIB, depois de quase duas décadas de resultados positivos ininterruptos, mas foi o suficiente para que os analistas do sistema financeiro colocassem o país à beira da catástrofe. Com apoio consistente de diversos setores da imprensa, o Brasil foi colocado à venda, perdendo inclusive o selo de bom pagador que, ironicamente fora conquistado por um governo de centro-esquerda em 2008 (Espírito Santo, 2017). O gráfico 2 revela o peso dos juros sobre a dívida pública, piorando o problema que promete resolver.

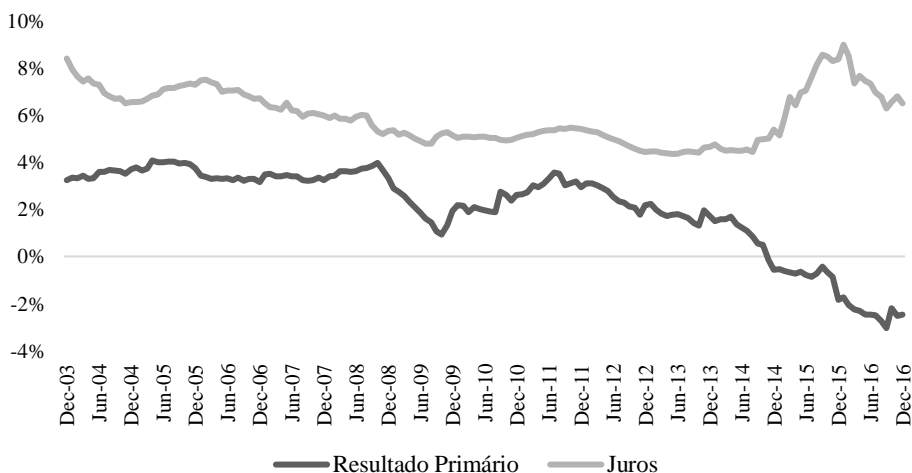
Como se pode observar, a despeito dos resultados primários sistemáticos desde fins da década de 1990, as taxas de juros reais sempre se mantiveram como as mais altas do mundo, resultando em pagamentos de juros ao redor de 6% do PIB ao longo dos governos petistas (2003-2016). Ou seja, os juros elevados, que de acordo com a ortodoxia dominante, seriam condição exigida para estabilização do déficit e da dívida pública, na verdade, tornaram-se uma das principais despesas do setor público, o que fez o sistema financeiro continuar a exigir juros maiores, num looping infinito de deterioração das contas públicas e impedimento e novos investimentos pelo Estado brasileiro.

É neste aspecto, contudo, que reside a problemática em torno o objeto tratado neste artigo. Em primeiro lugar, as perguntas que devem ser feitas são: por que a ortodoxia brasileira, mesmo diante de tais evidências e mudanças tão profundas produzidas, se recusa a mudar de posição? Seria a ideologia e o apego às ideias que impediria tal mudança ou há interesses inconfessáveis ligados a uma estrutura de poder e de riqueza invisíveis ao indivíduo comum? (Espírito Santo, 2024)

Já no que diz respeito aos interesses inconfessáveis, é preciso que se sublinhe a íntima relação entre o *mainstream* no Brasil e o sistema financeiro, o que se convencionou chamar de “turma da Faria Lima”. Há aqui uma correlação entre a austeridade fiscal e monetária e os volumosos recursos apropriados pelo sistema financeiro na forma de juros

da dívida pública. Essa conexão, todavia, pode ser buscada há pelo menos cinco décadas no passado, desde ao menos o fim de Bretton Woods e a emergência da financeirização

**Gráfico 2: Resultado do Setor Público Acumulado em 12 meses
Indicadores Seleccionados (% do PIB)**



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Portanto, pode-se concluir que, a despeito das mudanças observadas na política econômica brasileira ao longo dos últimos quarenta anos, a economia política que a sustenta manteve os ganhos reais concentrados nas mãos de uma minúscula elite. Se antes, a industrialização induzida pelo Estado ditatorial transferia os ganhos de riqueza por meio da concentração dos lucros produtivos em detrimento dos salários agora, a financeirização neoliberal forçou a reprimarização da economia, transferindo ao andar de cima somas poupadas por meio de juros da dívida pública.

O paradoxo mais evidente, todavia, é que tal mudança foi operada pelo maior partido de esquerda da América Latina, ainda que a denominação esquerda x direita seja por si só motivo de debate. Todavia, é inegável que o Partido dos Trabalhadores operou seus mandatos sobre fortes contradições, o que inclusive lhe custou o impeachment; no entanto, frente a conjuntura, parece ter memória limitada.

Considerações finais

Este artigo procurou contribuir para o debate sobre a política econômica brasileira de 1980 a 2020 ao adotar um referencial furtadiano, novo desenvolvimentista e crítico ao neoliberalismo. Essa abordagem permitiu explorar não apenas as limitações do modelo desenvolvimentista e as consequências da adesão ao neoliberalismo, mas também refletir

sobre as possibilidades e desafios de um projeto nacional que enfrente, de forma mais contundente, as barreiras estruturais à transformação econômica e social no Brasil.

O período desenvolvimentista foi significativamente importante para o Brasil se destacar do atraso industrial no último quarto do século XX. Ainda que permeada por controvérsias, as interpretações do que foi o II PND convergem no sentido de sua magnanimidade, pois significou, após o Plano de Metas, um esforço em escala nacional de superação das barreiras estruturais do desenvolvimento que se encontravam, principalmente, na industrialização. A reversão na década de 1980 e suas consequências econômicas e financeiras, ainda que não esmiuçadas aqui, refletiram mormente a grande guinada do Ocidente em direção ao neoliberalismo, de modo que o realinhamento do mundo periférico no sentido de promover a modernização nos termos do chamado Consenso de Washington deu vazão a uma sequência de governos preocupados com o ajuste econômico do setor público e da promoção de incentivos à iniciativa privada nos anos 1990, o auge da globalização conduzida pelos EUA.

A adoção de políticas neoliberais no Brasil é uma expressão da dominação da classe capitalista sobre a classe trabalhadora e outros grupos sociais marginalizados. As políticas neoliberais, que enfatizam a desregulamentação, a privatização, a redução do papel do Estado na economia e a austeridade fiscal, beneficiam principalmente os interesses das elites econômicas em detrimento da maioria da população. Perpetuam e exacerbam as desigualdades sociais e econômicas, concentrando ainda mais o poder e a riqueza nas mãos de uma pequena minoria. Além disso, a forma como as políticas neoliberais promovem a integração do Brasil na economia global favorece os interesses das grandes potências e das corporações transnacionais, em detrimento do desenvolvimento autônomo e sustentável do país. Essa captura da política econômica brasileira pelos policy makers neoliberais reproduz as estruturas de poder e desigualdade inerentes ao sistema capitalista.

O fracasso das políticas desenvolvimentistas no Brasil é um efeito de um sistema mais amplo de relações socioeconômicas e estruturas de poder de contradições e desigualdades que persistem dentro desse sistema. Os ensaios desenvolvimentistas foram incapazes de eliminar a dependência externa do Brasil em relação aos países industrializados porque o país foi mantido integrado a uma divisão internacional do trabalho desigual, na qual o Brasil fornece matérias primas e produtos agrícolas de baixo valor agregado, enquanto os países desenvolvidos controlam tecnologia e capital, beneficiam as elites econômicas e políticas em detrimento da maioria da população, em suma, não promovem a transformação estrutural significativa na economia brasileira.

Os partidários do “social desenvolvimentismo” destacam os avanços sociais alcançados durante os governos de Lula e Dilma, como a redução da pobreza extrema, a expansão do acesso à educação e saúde, e programas de transferência de renda como o Bolsa Família. Embora essas políticas não tenham alterado fundamentalmente as estruturas econômicas do país, elas ajudaram a melhorar significativamente as condições de vida de milhões de brasileiros e a reduzir a desigualdade.

Nesses governos também se enfrentou forte oposição política interna, bem como pressões externas de instituições financeiras internacionais e dos países desenvolvidos. Essas forças muitas vezes dificultaram a implementação de políticas mais radicais e transformadoras, limitando assim a capacidade dos governos de promover uma alternativa ao neoliberalismo de forma mais ampla. Dessa forma, as políticas dos governos Lula e Dilma revelaram-se, em muitos aspectos, mais alinhadas ao neoliberalismo do que ao desenvolvimentismo clássico.

Em síntese, destacou-se que os esforços desenvolvimentistas, ainda que politicamente relevantes, permaneceram vinculados às contradições inerentes ao sistema capitalista global, dificultando avanços em direção a um modelo mais equitativo e sustentável

Referências

ANGELICO, D. G.; LUCCHESI, A. F. A década perdida: da restrição externa ao declínio do Nacional-desenvolvimentismo brasileiro. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 21, p. 71-97, 2017.

BATISTA, J. C. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional De Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v.7, n. 2, p. 228-244, 1987.
DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31571987-2066>

BOITO JR., A. Governo Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR., A.; GALVÃO, A. (orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo, Alameda, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L.C. O Novo desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 2004. Disponível em:<
www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>. Acesso em 12 mar.2025.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Em Busca do Desenvolvimento Perdido**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2018.

CAMARA, M.; SALAMA, P. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. In: CHESNAIS, F. (Org). **A Finança Mundializada**. São Paulo. Boitempo Editorial, 2005, p.35-68.

CASTELO, R. O Novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out/dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000400002>

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004 [1967].

COGGIOLA, O. O ciclo militar na América do Sul. **Blog da Boitempo**, 24 mar. 2014. Disponível em: blogdaboitempo.com.br/2014/03/24/o-ciclo-militar-na-america-do-sul/

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em Crise - A economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Unesp, 2002.

CARVALHO, C.E. Governo Lula, o triunfo do neoliberalismo. **Margem Esquerda**, Boitempo, n. 3, 26 abr. 2004. Disponível em: https://resistir.info/brasil/carvalho_gov_lula.html

CASTRO, A.C. Ajustamento versus Transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, A.C., SOUZA, F.E.P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Paz e Terra Economia, 2ª Ed., Rio de Janeiro, 1985.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CRUZ, P. D. As origens da dívida. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 1, n. 2, p. 41-46, 1984. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451984000200009>

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

ESPÍRITO SANTO, M. H. **Fundo Público e Capital Portador de Juros: Os dilemas do financiamento da seguridade social no Brasil**. Dissertação de Mestrado - Programa de pós-graduação em economia política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p.113, 2017.

ESPÍRITO SANTO, M. H. **Neoliberalismo e ideologia: três décadas de interdição do debate econômico no Brasil (1990 – 2020)**. Tese de Doutorado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 191. 2024.

FERNANDES, A. S. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, v. 2, n. 4, p. 831-856, 2009.

FRANCO, G. H. A inserção externa e o desenvolvimento. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 18, n. 3, p. 121-147, 1998.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959, 32ª Ed. [2003].

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento econômico**. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1980.

FURTADO, C. **Em Busca de Novo Modelo**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

LARA-RESENDE, A. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso Edição Atualizada: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil (Vol. 1)**. Elsevier Brasil, 2015 [1989].

LARA-RESENDE, A. **Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática**. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2020.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento de 1974-76: sonho e fracasso**. Campinas: IE, Unicamp, 1998.

MACARINI, J. P. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. **Nova Economia**, v. 15, n. 3, p.53-92, 2005.

DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-63512005000300003>

MALAN, P. **Uma certa ideia de Brasil: entre passado e futuro**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2018.

MALTA, M. M.; CASTELO, R.; ROCHA, M.; BORJA, B.; BIELSCHOWSKY, P. A história do pensamento econômico brasileiro entre 1964 e 1989: Um método para discussão. In: MALTA, M.M. (Coord.) **Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

MARQUES A.A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política** (20): 69–85, Jun 2003.

DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000100007>

MARTINES BELIEIRO JÚNIOR, J. C. Política e economia no governo FHC: a questão dos economistas. **Revista Tópos**, v. 2, n. 1, p.185-203, 2008.

MORAES, R.; BASTOS, P. P. Z. O Estado em disputa: os objetivos do II PND e os interesses dos industriais. **Nova Economia**, v. 32, n.1, p. 181-204, 2022.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/6736>

OREIRO, J. L. Novo desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75, p. 29-40, 2012.

DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142012000200003>

OREIRO, J. L.; MARCONI, N. O Novo desenvolvimentismo e seus críticos. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, n. 19, p. 167-179, 2016.

OSTRY, J. D., LOUGANI, P.; FURCERI, D. Neoliberalism: Oversold? **Finance & Development**, v. 53, n. 2, 2016.

PAULANI, L. O perverso terraplanismo econômico. **Outras Palavras**, 03 fev. 2021
Disponível em: <<https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/o-perverso-terraplanismo-economico/>> Acesso em 12 mar.2025

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. Escrito em 1949, como introdução ao Estudio económico de la América Latina, 1948 (E/CN. 12/89), e posteriormente publicado in CEPAL, Boletín económico de América Latina, vol. VII, nº 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, nº de venda: 62.II.G.I. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro, São Paulo: Record Cofocon Cepal, 2000.

SAMPAIO JR., P. A. Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedad**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, 2012.
DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000400004>

SANTOS, F. A. **A nova síntese neoclássica frente à crise econômica mundial: a volta da política fiscal?** Dissertação de Mestrado – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, p. 205, 2011.
DOI: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2011.823493>

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que Novo desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.
DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-31572007000400001>

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.